

Untersuchungen zum deutschen Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem

Herausgegeben von Prof. Dr. Bernhard Pfister

Die Eingliederung der Flüchtlinge in die Stadtstaaten Bremen und Hamburg

Von

Dr. Ingeborg Esenwein-Rothe



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1955

Schriften des Vereins für Sozialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 7/IV

**SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOZIALPOLITIK**

Gesellschaft für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 7/IV

**Untersuchungen zum deutschen
Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem**

Herausgegeben von Prof. Dr. Bernhard Pfister

Zweite Abteilung: EINZELDARSTELLUNGEN

**Die Eingliederung der Flüchtlinge in die
Stadtstaaten Bremen und Hamburg**

Von

Privatdozentin Dr. Ingeborg Esenwein-Rothe



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1955**

**Die Eingliederung der Flüchtlinge
in die Stadtstaaten
Bremen und Hamburg**

Von

Privatdozentin Dr. Ingeborg Esenwein-Rothe



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1955

Alle Rechte vorbehalten

**Copyright 1955 by Duncker & Humblot, Berlin-Lichterfelde
Gedruckt 1955 bei Richard Schröter, Berlin SW 29**

Vorbemerkung

Die vom Verein für Sozialpolitik mit den „Untersuchungen zum deutschen Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem“ angestrebte wissenschaftliche Erörterung der volkswirtschaftlichen Probleme, die sich aus der Eingliederung des Bevölkerungszustromes ergeben, wird in ihrem zweiten Teil, in den Länderberichten, in großartiger Ausfächerung dartun, welche unterschiedliche Belastung und Bereicherung die einzelnen Gebiete durch die Aufnahme der Flüchtlinge erfuhren. Es wird sich erweisen, wie vielfältig bei grundsätzlich gleicher Problemstellung die menschlichen und materiellen Bedingungen für die Eingliederung waren.

Mit einigen Bedenken wird der Reihe dieser Länderberichte hier ein sorgfältig erstellter Beitrag über die Aufnahme von Flüchtlingen in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg eingefügt. Diese Bedenken wurden vom Herausgeber der Untersuchungen, Herrn Prof. Dr. B. Pfister, geteilt, besonders auf Grund seiner eingehenden Kenntnis der Wirtschaft Hamburgs, aber auch wegen seiner Erfahrungen mit dem in anderen Bundesländern und in Westberlin abweichenden Eingliederungsvorgang. Eingehende Korrespondenz und mündliche Beratung haben zur Richtigstellung mancher Einzelheiten beigetragen, wofür die Verfasserin außerordentlich dankbar ist. — Eine Reihe der von so kompetenter Seite geäußerten Zweifel gaben andererseits Veranlassung dazu, den Text nicht, wie beabsichtigt, von statistischen Nachweisen und erläuternden Anmerkungen zu entlasten, sondern im Gegenteil weitere Präzisierung durch Zahlen und Quellenachweise zu suchen. Das Ergebnis dieser Bemühung ist wenig ansprechend.

Dem Leser wird mit einer Häufung von Tabellen, Einzelzahlen und kommentierten Quellennachweisen zugemutet, der Verfasserin auf dem Weg durch das Gestrüpp vergleichbaren und unbrauchbaren Materials zu folgen. Vorsorglich sei um Entschuldigung gebeten, daß sich die große Zahl der Anmerkungen ebensowenig vermeiden ließ wie die Wiederholung einzelner Hinweise, wenn eindringlich genug vor irrigen Schlüssen aus dem Material gewarnt sein sollte.

Weiter muß der Leser um Nachsicht gebeten werden, wenn er vor Erörterung der Flüchtlingswanderung eine Skizze vom Um- und Neubau des hanseatischen Wirtschaftslebens findet. Tatsächlich ermöglicht

es nur ein solcher Umweg, die Besonderheiten der gesamtwirtschaftlichen Problematik für beide Stadtstaaten zu erkennen und die sozial- und wirtschaftspolitische Aufgabe in angemessener Perspektive zu sehen. — Anders als im sonst vergleichbaren West-Berlin ist das Flüchtlingsproblem in den Stadtstaaten kein politicum; es bringt lediglich eine Ausweitung fürsorglicher Betreuungstätigkeit über den Kreis der von Kriegsfolgen betroffenen Stadtbevölkerung hinaus. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sind strukturelle Umbildungen des Wirtschaftslebens in den Stadtstaaten Anziehungsmoment, ja zum Teil Voraussetzung für den Zuzug von Vertriebenen, nicht dessen Folge. Die Umriss dieser Strukturwandlung in Zahlen und Daten aufzuzeigen, erschien deshalb unerlässlich.

Dadurch sind die Bedenken der Verfasserin hinsichtlich der Unwegsamkeit des Berichts nicht vermindert, sondern bezüglich der Aussagefähigkeit des Zahlenbildes sogar noch erhöht. Die kleinräumige Auswertung der regionalen Statistik bietet nicht wenige Fehlerquellen, insbesondere bei einer Betrachtung der Städte Bremen, Bremerhaven und Hamburg, die in die Flüchtlingsländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein eingebettet liegen. Daß dennoch gewagt werden kann, konkrete Aussagen zu machen, verdankt die Verfasserin der unermüdlichen, kritischen Beratung in beiden Statistischen Landesämtern, ganz besonders dem Leiter des Bremischen Amtes, Herrn Oberregierungsrat Dr. Tetzlaff, sowie in den Hamburger Ämtern den Herren Dr. Lellau und Dipl.-Volkswirt Sobotschinski.

Viele andere freundliche Berater und Helfer bei Behörden und Organisationen müssen an dieser Stelle ungenannt bleiben, ebenso wie die Angehörigen eines studentischen Arbeitskreises an der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft in Wilhelmshaven-Rüstersiel, die sich um die statistische Kleinarbeit verdient gemacht haben. Die Verfasserin hofft, in ihrer aller Sinne zu handeln, wenn sie die Versicherung herzlicher Dankbarkeit verbindet mit einem Wort ehrfürchtigen Gedenkens für die Tausende, denen es nicht vergönnt war, den Vollzug einer wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung in der neuen Heimat zu erleben.

Wilhelmshaven-Rüstersiel, im Dezember 1953.

Ingeborg Esenwein-Rothe.

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung: Die Eigenständigkeit der Länder Bremen und Hamburg	9
(Die Stadtstaaten in raumwirtschaftlicher Beleuchtung)	
1. Die Eigenständigkeit des Stadtstaates Bremen	11
2. Die Eigenständigkeit des Stadtstaates Hamburg	13
3. Zusammenfassung	16
I. Die Wirtschaftsstruktur der Stadtstaaten nach 1945	18
1. Strukturwandel der Wirtschaft im Lande Bremen	18
2. Strukturwandel der Wirtschaft im Lande Hamburg	34
II. Die Sozialstruktur der Stadtstaaten nach 1945	52
1. Der Altersaufbau	52
2. Einwirkung der Wanderung auf den biologischen Sozialaufbau	55
a) Das Wanderungsergebnis für die Sozialstruktur Bremens	55
b) Das Wanderungsergebnis für die Sozialstruktur Hamburgs ..	64
c) Vergleichende Zusammenfassung	70
III. Die erwerbswirtschaftliche Eingliederung der Flüchtlinge	75
1. Gründung selbständiger Existenzen durch Heimatvertriebene in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg	77
a) Die Niederlassung selbständiger Flüchtlinge im Lande Bremen	78
b) Die Niederlassung selbständiger Flüchtlinge im Lande Hamburg	82
c) Vergleichende Zusammenfassung	85
2. Die Existenzgründung für Flüchtlinge in abhängiger Stellung in den Ländern Bremen und Hamburg	88
a) Die Eingliederung von Beamten in den Staats- und Kommunaldienst der Länder Bremen und Hamburg	91
b) Die Eingliederung unselbständiger Flüchtlinge über den Arbeitsmarkt der Stadtstaaten	93
α) Der Arbeitsmarkt des Landes Bremen unter dem Einfluß der Zuwanderung von Heimatvertriebenen	99
β) Der Arbeitsmarkt des Landes Hamburg unter dem Einfluß der Zuwanderung von Heimatvertriebenen	101
c) Vergleichende Zusammenfassung	103
IV. Die gesellschaftliche Eingliederung der Flüchtlinge	108
1. Die räumliche Unterbringung der Flüchtlinge	108
2. Schule und Berufsausbildung im Dienste einer sozialen Eingliederung der Flüchtlingsjugend	116
3. Die Flüchtlinge als Mitbürger in Bremen und Hamburg	123

V. Eingliederungshilfe durch Regierung und Verwaltung in den Stadtstaaten	127
1. Investitions- und Finanzierungspolitik	127
a) Existenzgründung	127
b) Wohnungsbau	133
2. Sozialpolitik	135
Schluß:	139

Einleitung

Die Eigenständigkeit der Länder Bremen und Hamburg

Die im Gefolge des Potsdamer Abkommens (2. August 1945) einsetzende Überflutung Westdeutschlands mit Flüchtlingen deutscher und nichtdeutscher Abstammung durchbrach auch die Dämme, mit denen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg gegen die Zuwanderung abgeriegelt waren. Die Abwehr erfolgte durch Ablehnung der Zuzugsgenehmigung. Eine solche Abweisung aller Personen, die bei Kriegsende nicht in der Stadt gelebt hatten, wurde nach 1945 von sämtlichen Großstädten Westdeutschlands geübt. Die Begründung solcher Verwaltungsmaßnahmen war in der Zerstörung der Versorgungsanlagen, der Vernichtung von Wohnraum und Lagerräumen, von Verkehrsmitteln und -wegen und mit Hinweis auf ohnehin chaotische Existenzbedingungen der verbliebenen Stadtbevölkerung ohne weiteres gegeben.

Die Abweisung richtete sich also ebensowohl gegen zurückstrebende evakuierte Städter als gegen heimatlose Fremde, deren Unterbringung in den vom Krieg minder berührten Landgebieten Westdeutschlands erfolgt war. Bis zur Währungsreform hatten für ihre Aufnahme nur die Gesichtspunkte „Obdach und Ernährung“ gegolten; erst danach suchten sie wirtschaftliche Assimilierung. Und erst dann erschien die seinerzeit zweckmäßige Fernhaltung der Flüchtlinge von zerstörten Städten und Industriegebieten als „Fehlplacierung“. Selbst dann erwies sich aber die Aufnahmefähigkeit der Großstädte als begrenzt. Mit der Wohnraumbewirtschaftung stand auch nach Wiederherstellung der Freizügigkeit die verwaltungsrechtliche Handhabe zu selektiver Einschleusung der Zuwandernden zu Gebote.

Unter den Großstädten der Bundesrepublik nehmen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg nun insofern eine Sonderstellung ein, als die beiden weltverbundenen Seehafenplätze zwar ihrer Sozial- und Wirtschaftsverfassung nach Groß-Gemeinden sind, zugleich aber als „Länder der Bundesrepublik“ eigene staatliche Hoheitsrechte ausüben. Im Zuge der Bemühungen um einen „Bevölkerungsausgleich“¹ innerhalb der Bundesrepublik wurde von den Ländern Bremen und Hamburg erwartet, daß sie sich „quotale“ an der Aufnahme von Heimatvertriebenen und anderen Flüchtlingen beteiligten.

Die statistischen Vergleiche, die jeweils zur Frage der relativen „Tragfähigkeit“ dieser Stadtstaaten angezogen werden,² haben immer wieder zu Trugschlüssen geführt. Beide Hansestädte sind nicht mit Länderdurchschnitten zu messen,³ da die statistischen Einheiten und Gruppen in diesen Räumen zumeist zu klein sind; extreme Werte sind nicht auszuschalten. Aber die Stadtstaaten sind auch statistisch nicht mit anderen Großstädten zu vergleichen, weil ihr natürliches Hinterland zu einem guten Teil außerhalb des eigenen Hoheitsbereichs liegt. Daraus ergeben sich — und zwar nicht nur im statistischen Verfahren, sondern auch in den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen — Tatbestände, die ohne Kenntnis ihrer in Wirklichkeit doch bestehenden Verzahnung mit dem Einzugsbereich des täglichen Waren- und Personenverkehrs zu falscher Deutung führen.

Für die Beurteilung der Möglichkeiten und Erfolge des Eingliederungsprozesses von Flüchtlingen in den Stadtstaaten erweist sich somit eine Skizze zur Frage der staatlichen Eigenständigkeit beider Länder und zur Abgrenzung des Staatsraumes als unerlässlich.

Die Stadtstaaten in raumwirtschaftlicher Beleuchtung

Im Zusammenhang mit der innergebietlichen Neuordnung der Bundesrepublik Deutschland wird die staatliche Eigenständigkeit von den Hansestädten unter Berufung auf historisch-geographische Gegebenheiten und auf wirtschaftspolitische Notwendigkeiten⁴ als unabdingbares Recht verteidigt.

¹ Vgl. Gutachten d. Inst. f. Raumforschung: „Grundgedanken zu einem Bevölkerungsausgleich in der Bundesrepublik Deutschland“, Bad Godesberg 1950.

² Tagung d. Flüchtl.-Minister in Bad Segeberg am 24. Juli 1947;

Vorschlag d. Flüchtlingsverwaltungen d. westd. Länder a. d. Tagung in Wittddün am 25./26. August 1949;

Vorgutachten und Gutachten d. Inst. f. Raumforschung in Verbindung mit dem Soziograph. Inst. vom Juni 1951: „Die Umsiedlung von Heimatvertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland“;

Nimptsch, R.: „Untersuchung zur Eingliederung der Flüchtlinge in die westdeutsche Wirtschaft“ — Köln 1950.

³ Im Hinblick auf die Stadtstaaten irreführend erwiesen sich etwa die nicht kommentierten Ländervergleiche, die das Statistische Bundesamt im Rahmen seiner Statist. Berichte (Arb. Nr. II/6/4 — 9. Juni 1951) „zur Beurteilung der Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer“ zusammengestellt hat.

⁴ Vgl. Ipsen, H. P.: „Hamburg unter dem Grundgesetz“ in Zeitschrift d. Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. XII — Hamburg 1951 und Maas, H.: „Geist und Formen des Bremischen Staatslebens“ in „Schaffendes Bremen“, hrsg. vom Verkehrsverein der Hansestadt Bremen, Bremen-Frankfurt 1952, S. 50 ff.

1. Die Eigenständigkeit des Stadtstaates Bremen

Die Siedlung Bremen, die längs des hochwasserfreien Geestrückens am letzten bequemen Übergang über die Weser entstanden war, hatte 965 Marktrecht erhalten⁵ und erstmals 1646 den Status der Reichsunmittelbarkeit. Diese Verfassung wurde im Westfälischen Frieden durch Landabtretung an der Unterweser gegen die Schweden verteidigt, blieb im Hansebund bestehen wie bei der Reichsgründung unter Bismarck und in der nationalsozialistischen Länderreform. Als geschlossenes „Dominium Visurgis“ hat der Stadtstaat Bremen einmal zu Beginn des 15. Jahrhunderts das Unterwesergebiet beherrscht. Nachdem große Teile dieses Bereichs an Schweden, Oldenburg, friesische Häuptlinge und andere landhungrige Nachbarn verloren waren, hat Bremen weder als städtisches Gemeinwesen, noch als Staat territorialen Ehrgeiz entfaltet. Lediglich im Bemühen um die Festigung des Seehandels wurde 1619 die Gründung eines Vorhafens in Vegesack erforderlich und 1827 die Errichtung eines bremischen Hafens an der Wesermündung, Bremerhaven. Bremerhaven sollte nicht Tochterhafen mit eigenen Reedereien und eigenem Handelsverkehr werden. Vielmehr galten die Bemühungen, wie die späteren von Franzius um die Weserkorrektur, stets nur der Erhaltung eines Zuganges vom Bremer Stadtgebiet zum seetiefen Wasser, der durch Versandung der Weser bedroht war.

Die Städte Bremen und Bremerhaven beherrschen als Häfen die Unterweser.⁶ Ihre Zusammengehörigkeit ist vorübergehend durch die nationalsozialistischen Bestrebungen zu großräumiger Gliederung des Deutschen Reichs gestört worden. 1939 wurde die Stadt Bremerhaven mit dem preußischen Geestemünde zusammengeschlossen und damit „aus dem Lande Bremen aus- und in das Land Preußen (Provinz Hannover) eingegliedert . . .“.⁷ Zugleich wurden einige niedersächsische Gemeinden dem bremischen Stadtgebiet zugeschlagen, so u. a. die Stadt Vegesack. Durch Maßnahmen der Besatzungsmacht sind die Stadt Bremen und die Stadt Wesermünde (diese unter der Bezeichnung

⁵ Vgl. *Prüser*: „Vom alten zum neuen Bremen“ in „Schaffendes Bremen“, a.a.O., S. 11, und *Besell*: „Geschichte Bremerhavens“, Bremen 1927, S. 16, wo der Name „Bremen“ auf einen altgermanischen Wortstamm zurückgeführt wird, der die Randlage der Stadt kennzeichnet und in unserem Zeitwort „verbrämen“ erhalten ist.

⁶ Die oldenburgischen Häfen haben als Spezialhäfen gewisse Bedeutung; doch sind sie am Seegüteraufkommen der Unterweser mit nur etwa 10 vH beteiligt.

⁷ Vgl. Zeitschrift „Der Schlüssel“ — Bremer Beiträge zur deutschen Kultur und Wirtschaft, Jg. 4 (11/39), S. 399 und 400: „... Ein Aufgehen der Stadt Wesermünde im Lande Bremen hätte im Widerspruch zum Bestreben der Beseitigung von Länderenklaven gestanden...“